

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – Introdução às finanças públicas e ao orçamento	3
1.1. Atividade financeira do Estado	4
1.2. Políticas econômica e financeira (fiscal)	6
1.3. Teorias do orçamento	6
1.4. Autonomia e conceito de Direito Financeiro	7
1.5. Antecedentes históricos da atividade financeira do Estado	10
1.5.1. Egito e Mesopotâmia	10
1.5.2. Israel: tributação e finanças públicas na Bíblia	12
1.5.3. Grécia	14
1.5.4. Roma	14
1.5.5. Idade Média	15
1.5.6. Idade Moderna	16
1.6. Evolução das finanças públicas no Brasil	16
1.6.1. Antecedentes históricos	16
1.6.1.1. As ordenações do Reino	16
1.6.1.2. Aspectos das finanças públicas brasileiras no tempo da Colônia	18
1.6.1.3. As finanças públicas no Império brasileiro	20
1.6.1.4. A República e as finanças públicas	22
a) Do governo provisório à Constituição de 1891	22
b) Os primeiros quadriênios (do 1º – 1891/1894 – ao 10º – 1926/1930)	23
c) A Segunda República (1930-1945)	26
d) A Terceira República (1945-1964)	27
e) As finanças públicas na Ditadura Militar (1964-1985)	28
1.6.1.5. O retorno à democracia e a era da Constituição “Cidadã”	29
1.7. Direito Financeiro: alcance, fontes, competência legislativa	33
1.8. Rememorando alguns aspectos do Direito Tributário relevantes para o estudo do Direito Financeiro	35

1.8.1. Tributos	35
1.8.2. Competência e capacidade tributária	36
1.8.2.1. Competência tributária	36
1.8.2.2. Capacidade tributária	37
1.8.3. Taxas e preços públicos	38
1.8.3.1. Taxas	38
1.8.3.2. Preços públicos	39
1.8.4. Fiscalidade, extrafiscalidade, parafiscalidade	40
1.8.4.1. Fiscalidade	40
1.8.4.2. Extrafiscalidade	40
1.8.4.3. Parafiscalidade	40
1.8.5. Princípios tributários	41
1.8.5.1. Princípios constitucionais tributários	41
A) Legalidade estrita	41
B) Anterioridade	42
C) Irretroatividade da lei tributária	42
D) Tipologia tributária ou tipicidade	43
E) Proibição de tributo com efeito de confisco	43
F) Vinculabilidade da tributação	43
G) Uniformidade geográfica	43
H) Não discriminação tributária, em face da procedência ou do destino dos bens e serviços	44
I) Territorialidade da tributação	44
J) Indelegabilidade da competência tributária	44
K) O bem comum como princípio de tributação	44
1.8.6. Imunidade e isenção tributárias	45
1.8.6.1. Imunidade	45
A) Imunidade recíproca	45
B) Outras imunidades	45
1.8.6.2. Isenção	46
1.8.7. Classificação dos impostos no sistema tributário brasileiro	46
1.8.7.1. Considerações iniciais	46
1.8.7.2. Classificação	47
A) Quanto à competência tributária	47
A1) Impostos federais	47
A2) Impostos estaduais e distritais	47
A3) Impostos municipais	47
B) Quanto à natureza do fato, na forma do CTN	48
C) Quanto à influência na estrutura do imposto	48
C1) Impostos pessoais	48
C2) Impostos reais	49
D) Quanto ao fenômeno econômico	49
D1) Impostos diretos	49
D2) Impostos indiretos	49

CAPÍTULO 2 – Alguns institutos básicos que devemos compreender	51
2.1. Receita pública	52
2.1.1. Entradas e receitas	53
2.1.2. Conceito	54
2.1.3. Classificação das receitas públicas	58
2.1.3.1. Modelos e sistemas de classificação e seus objetivos	58
2.1.3.2. Classificação doutrinária das receitas	59
a) Quanto à periodicidade: ordinária e extraordinária	59
b) Quanto à esfera de governo da pessoa política titular dos recursos: federal, estadual, municipal e distrital	60
c) Quanto à origem: originárias, derivadas e transferidas	60
d) Quanto ao impacto causado no saldo contábil do ente público: orçamentárias e extraorçamentárias	61
e) Quanto ao resultado fiscal produzido: receita orçamentária financeira e não financeira (ou primária)	62
f) Quanto às entidades destinatárias do orçamento: receita orçamentária pública e receita orçamentária privada	62
g) Quanto ao impacto na situação líquida patrimonial: efetiva e não efetiva	62
h) Quanto à dependência da execução orçamentária: resultante da execução orçamentária e independente da execução orçamentária	63
i) Quanto à vinculação ou discricionariedade de sua execução: especial ou vinculada e geral ou discricionária	63
j) Quanto à obrigatoriedade: compulsórias e facultativas	64
2.1.3.3. Classificação legal das receitas: categorias econômicas; fontes e institucional	64
a) Categorias econômicas: receita corrente e receita de capital	64
b) Classificação por fontes	65
c) Classificação institucional	66
2.1.3.4. Classificação por fontes de recursos	67
2.1.4. Estágios da receita	69
2.1.4.1. Previsão ou estimativa da receita (art. 51, Lei nº 4.320/1964)	69
2.1.4.2. Lançamento (art. 53, Lei nº 4.320/1964)	70
2.1.4.3. Arrecadação (art. 55, Lei nº 4.320/1964)	72
2.1.4.4. Recolhimento (art. 56, Lei nº 4.320/1964)	72
2.1.5. Regime contábil da receita: regime de caixa versus regime de competência	73
2.1.6. Renúncia de receita	74
2.2. Despesa pública	76
2.2.1. Introdução	76
2.2.2. Conceito	76
2.2.3. Características	78
2.2.4. Classificação da despesa	78
2.2.4.1. Classificação legal	79
a) Classificação por esfera orçamentária	79
b) Classificação institucional	79
c) Classificação funcional	79

c1) Conceitos de funções e subfunções	79
2.2.5. Estrutura Programática	80
2.2.6. Programação Financeira	82
2.2.6.1. Natureza de Despesa	82
2.2.6.2. Categoria econômica da despesa	82
2.2.6.3. Grupo de natureza da despesa	83
2.2.6.4. Modalidade de aplicação	84
2.2.6.5. Elemento de despesa	86
2.2.7. Fases da execução da despesa	88
2.2.7.1. Previsão orçamentária da despesa	88
2.2.7.2. Descentralização ou movimentação dos créditos orçamentários	88
2.2.7.3. Processo licitatório	89
2.2.7.4. Empenho	89
2.2.7.5. Contrato	91
2.2.7.6. Entrega dos bens ou serviços	91
2.2.7.7. Liquidação	91
2.2.7.8. Retenção	92
2.2.7.9. Pagamento	92
2.2.8. Limitação de empenho e movimentação financeira	93
2.2.9. Aspectos da geração da despesa	93
2.2.10. Limitações à despesa	93
2.2.10.1. Aspectos da despesa com pessoal	93
a) Procedimento para a repartição dos recursos da despesa de pessoal	93
b) Formas de controle da despesa total com pessoal	94
c) Distribuição dos recursos por ente político e por percentual	94
d) Consequências para a hipótese de não se alcançar a redução da despesa de pessoal	95
2.2.10.2. Despesa com seguridade social	95
2.2.11. Contingenciamento de despesas, movimentação de rubricas orçamentárias e desvinculação de receita orçamentária (DRU)	96
2.2.11.1. Contingenciamento de despesas e reserva de contingência	96
2.2.11.2. Movimentação de rubricas orçamentárias (transposição, remanejamento e transferência)	97
2.2.11.3. Desvinculação de receitas da União (DRU)	97
2.3. Crédito	98
2.3.1. Considerações gerais e conceito	98
2.3.2. Natureza jurídica e princípios dos empréstimos públicos	101
2.3.3. Limites	102
2.3.4. Nascimento	102
2.3.5. Modificação	103
2.3.6. Extinção e execução do crédito público	105
2.4. Dívida pública	106
2.4.1. Aspectos gerais da dívida e do endividamento	106
2.4.2. Crédito, empréstimo, dívida e endividamento público. Do que estamos falando?	106

2.4.3. Breve histórico da evolução do endividamento	107
2.4.4. Natureza da dívida e do endividamento	107
2.4.5. Para que serve a dívida pública	108
2.4.6. Tipologia da dívida	108
2.4.7. Empréstimos compulsórios	109
2.4.7.1. Natureza dos empréstimos públicos	109
2.4.8. Dos contratos da dívida	110
2.4.8.1. Do formato contratual	110
2.4.8.2. Das nulidades dos contratos	110
2.4.8.3. Repúdio, moratória e bancarrota	110
2.4.8.4. Da extinção do crédito	111
2.4.9. Alguns conceitos	111
2.4.10. Limitações constitucionais ao endividamento	115
2.4.11. A dívida pública e a LRF	117
2.4.11.1. Limites da dívida e do endividamento	118
2.4.11.2. Operações de crédito	118
2.4.11.3. Operações de crédito por antecipação de receitas (AROs)	
e restos a pagar	119
2.4.11.4. Operações com o Banco Central	120
2.4.11.5. Garantias e contragarantias	120
2.4.11.6. Transparência	121
2.4.11.7. Efeitos dos controles estabelecidos	121
2.4.11.8. Limites de endividamento estabelecidos para os estados e municípios	121
a) Regra de ouro	121
b) Limite das operações de crédito – fluxo	122
c) Limite das operações de crédito – dispêndio	122
d) Limite das operações de crédito – estoque	122
e) Limite das operações por ARO – estoque	123
f) Limite das garantias	123
g) Critério de projeção da Receita Corrente Líquida (RCL)	123
h) Condições	123
i) Exceções aos limites de endividamento	125
i1) Operações de PMAT e PNAFM	125
i2) Operações de Reluz	125
i3) Copa do Mundo Fifa 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016,	
– autorização pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)	126
2.4.11.9. Limites de endividamento estabelecidos para a União	126
2.4.12. Formato dos títulos da dívida pública	128
2.4.12.1. Mercado dos títulos da dívida pública	130
a) Custódia e liquidação de títulos públicos	130
b) Sistema Especial de Liquidação e Custódia	131
c) Câmara de Custódia e Liquidação (Cetip)	132
d) Tesouro Direto	132
e) Operações do mercado de títulos públicos	134

e1) Mercado primário	134
e2) Mercado secundário	136
2.4.13. Precificação dos títulos	137
2.4.14. Ações de cobrança dos títulos da dívida pública	139
2.4.14.1. O crédito e a intervenção em ente federado	140
2.4.15. Anotações sobre o funcionamento do Banco Central, Ministério da Fazenda e Tribunais de Contas e os créditos públicos	140
2.4.15.1. Funcionamento e o papel do Banco Central e o endividamento público	140
2.4.15.1.1. O papel do Ministério da Fazenda e o endividamento público	141
2.4.15.1.2. O papel dos Tribunais de Contas e o endividamento	143
2.4.16. Governança e transparência da dívida	145
2.4.17. Responsabilização e dívida pública	146
2.4.18. O que não está controlado	148
2.4.18.1. Restos a Pagar	148
2.4.19. Efeitos da política monetária e cambial sobre a política fiscal	149
2.4.20. Utilização sistemática do endividamento como instrumento da política monetária	151
2.4.21. O enfraquecimento das metas fiscais na União	151
2.4.21.1. Capitalização da Petrobras e a produção de superávit primário para o Tesouro Nacional	151
2.4.22. Procedimentos que geram desequilíbrios entre o financeiro e o orçamentário: reaberturas de crédito, <i>carry over</i> , créditos extraordinários, reestimativas de receitas e "excessos de arrecadação"	153
2.4.23. Orçamentação da dívida pública	154
2.4.23.1. A LDO e a dívida pública	154
2.4.23.2. A LOA e a dívida pública	154
2.4.23.3. Elaboração do orçamento da dívida na União	155
2.4.23.4. Classificações orçamentárias da despesa e dívida pública	155
a) Classificação funcional	155
b) Classificação institucional	156
c) Classificação programática	156
d) Classificação econômica	157
2.4.24. Classificações orçamentárias da receita e dívida pública	157
2.4.24.1. Classificação por natureza	157
2.4.24.2. Classificação por fonte	157
2.4.25. Endividamento e abertura de créditos orçamentários	158

CAPÍTULO 3 – Direito financeiro constitucional

3.1. Princípios constitucionais financeiros e orçamentários	160
3.1.1. Classificação das normas jurídicas em regras e princípios	160
3.1.2. Dos princípios constitucionais da administração pública insculpidos no art. 37 da CF	162
3.1.2.1. Legalidade	162
3.1.2.2. Impessoalidade	163

3.1.2.3. Moralidade	165
3.1.2.4. Publicidade	165
3.1.2.5. Eficiência	167
3.1.2.6. Outros princípios constitucionais explícitos ou implícitos aplicáveis à administração pública	168
a) Igualdade ou isonomia	168
b) Finalidade	168
c) Razoabilidade	169
d) Proporcionalidade	169
e) Supremacia do interesse público sobre o interesse privado	170
f) Devido processo legal e ampla defesa	171
g) Universalização da jurisdição	172
h) Segurança jurídica (e proteção à confiança)	172
3.1.3. Princípios constitucionais e legais específicos em matéria financeira e orçamentária	173
3.1.3.1. Anualidade ou periodicidade (arts. 2º e 34 da Lei nº 4.320/1964 e art. 165, III, da CF)	173
3.1.3.2. Exclusividade (art. 7º da Lei nº 4.320/1964 e art. 165, § 8º, da CF)	174
3.1.3.3. Universalidade (arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964 e art. 165, § 5º, da CF)	174
3.1.3.4. Unidade orçamentária (art. 2º da Lei nº 4.320/1964 e art. 165, § 5º, da CF)	175
3.1.3.5. Não afetação ou não vinculação da receita (art. 167, IV, e IX da CF)	175
3.1.3.6. Equilíbrio financeiro ou orçamentário (art. 1º da LRF)	175
3.1.3.7. Especialização da receita (art. 5º, § 4º, da LFR, art. 5º da Lei nº 4.320/1964 e art. 167, VI e VII, e § 2º da CF)	176
3.1.3.8. Transparência orçamentária (arts. 48 e 49 da LRF e art. 165, § 6º, da CF)	176
3.1.3.9. Publicidade Orçamentária (art. 37, 165, § 3º e 166, § 7º da CF e LC 131/2009)	176
3.1.3.10. Legalidade Orçamentária (art. 165, § 1º, da CF)	177
3.1.3.11. Anterioridade orçamentária (art. 165, § 8º e art. 167, V, § 2º e 3º, ambos da CF)	177
3.1.3.12. Programação (arts. 48, II e IV, e art. 165, I, e § 4º, ambos da CF, e art. 5º, I, da LRF)	177
3.1.3.13. Legitimidade orçamentária (art. 70 da CF)	177
3.1.3.14. Economicidade (art. 70 da CF)	177
3.1.3.15. Responsabilidade fiscal	178
3.1.3.16. Participativo (art. 44 Lei nº 10.257/2001, art. 182 da CF e arts. 48 e 49 da LRF)	179
3.1.3.17. Breves comentários sobre outros princípios apontados pela doutrina	179
3.2. Federalismo fiscal	179
3.2.1 Origens e conceito de federalismo constitucional	179
3.2.2. Federalismo brasileiro	180
3.2.2.1. O município	180

a) Origens e evolução	180
a1) O município na Colônia e no Império	180
a2) O município na República	181
b) A questão do interesse local	183
c) Realidades municipalistas	183
3.2.2.2. Discriminação de rendas tributárias	184
3.3. Sobre como nascem as leis orçamentárias	186
3.3.1. Considerações gerais sobre o ciclo, processo e o sistema orçamentário	186
3.3.2. Ciclo, processo e sistema orçamentários na União	187
3.3.2.1. O ciclo orçamentário e a LOA	187
3.3.2.2. O ciclo orçamentário e o PPA	189
a) O PPA Federal (2012-2015)	190
3.3.2.3. O ciclo orçamentário da LDO	192
3.3.2.4. Prazos de encaminhamento das Leis de natureza orçamentária	193
3.3.3. Ciclo e processo orçamentário nos Estados	194
3.3.4. O sistema de planejamento federal	195
3.3.5. Conteúdo mínimo dos projetos de lei orçamentárias a serem encaminhados pelo Poder Executivo	197
3.3.5.1. PL-LOA	197
3.3.5.2. PL-LDO	198
3.3.6. Processo legislativo orçamentário	198
3.3.6.1. Aspectos gerais	199
3.3.6.2. O funcionamento da comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização do Congresso Nacional (CMO)	201
3.3.6.3. A tramitação da LOA	202
3.3.6.4. A tramitação da LDO	204
3.3.6.5. A tramitação do PPA	204
3.3.6.6. A tramitação de créditos adicionais	205
3.3.6.7. Críticas ao processo legislativo orçamentário	205
3.3.7. Controle jurisdicional do processo legislativo orçamentário	206
3.3.7.1. Conclusões sobre controle jurisdicional do processo legislativo	209
3.3.8. Considerações finais sobre o processo legislativo	210
3.4. Orçamento participativo	210
3.5. Controle da execução orçamentária	213
3.5.1. Introdução	213
3.5.2. Controle interno	214
3.5.3. Controle externo	216
3.5.3.1. Poder Legislativo	217
a) O crime de responsabilidade	217
b) Das Comissões Parlamentares de Inquérito	217
c) Da atividade legislativa ordinária de controle	218
d) O Controle financeiro e orçamentário	218
3.5.3.2. Tribunal de Contas	219
a) Introdução	219

3.5.4. Controle social	220
3.5.5. Controle judicial e do Ministério Público (MP)	221

CAPÍTULO 4 – Responsabilidade dos agentes públicos

e as sanções aplicáveis	223
4.1. Responsabilidade dos agentes públicos	224
4.1.1. Responsabilidade civil	224
4.1.2. Responsabilidade administrativa	225
4.1.3. Responsabilidade criminal	225
4.1.4. Responsabilidade por improbidade administrativa	225
4.2. Sanções aplicáveis aos agentes públicos	226
4.2.1. Sanções da LRF	226
4.2.1.1. Breves comentários sobre a LRF	226
4.2.1.2. Base constitucional	227
4.2.1.3. Destaques da LRF	227
a) Aspectos do equilíbrio entre receitas e despesas	227
b) Consequências para a hipótese de não se alcançar a redução da despesa de pessoal	228
c) Transparência na gestão fiscal	228
d) A responsabilidade fiscal do gestor público e a responsabilização criminal	228
4.2.2. Sanções da lei de improbidade administrativa	229
4.2.2.1. Legislação anterior à Lei nº 8.429/1992	229
4.2.2.2. Aspectos da Lei nº 8.429/1992	230
a) Considerações preliminares	230
b) Sujeitos da improbidade	230
b1) Sujeito passivo	230
b2) Sujeito ativo	230
b3) Terceiro	230
c) Enriquecimento ilícito	230
d) Atos lesivos ao erário	231
e) Atos atentatórios aos princípios da administração pública	231
4.2.2.3. Sanções	231
4.2.2.4. Procedimento investigatório (alguns aspectos)	232
a) Direito de representação	232
b) Inquérito civil	232
c) Finalidade	233
d) Órgãos legitimados. Promotor natural	233
e) Compromisso de ajustamento	233
f) Procedimento administrativo	233
g) Quebra de sigilo bancário	233
4.2.2.5. Persecução judicial	234
4.2.2.6. Palavra final sobre a improbidade administrativa	234
4.2.3. Sanções da legislação eleitoral	235
4.2.4. Sanções de caráter criminal	237

CAPÍTULO 5 – O que muda com a reforma da Lei nº 4.320/1964, em andamento no Congresso Nacional?	243
5.1. Introdução	244
5.2. Por que é necessária uma reforma da lei geral de finanças?	245
5.3. Projetos em tramitação no Congresso Nacional	248
5.4. Dificuldades na aprovação	250
5.5. Considerações finais	251